

## 論説 現代イギリス福祉国家のガバナンスに関する一考察：ハイラーキー・市場・ネットワーク

著者	近藤 康史
雑誌名	筑波法政
巻	36
ページ	1-33
発行年	2004-03-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00156034">http://hdl.handle.net/2241/00156034</a>

## 現代イギリス福祉国家のガヴァナンスに関する一考察

——ハイラーキー・市場・ネットワーク——

近藤康史

### 一 問題の所在

### 二 「ガヴァナンス論」の政治学的含意と論点

### 三 戦後イギリス福祉国家のガヴァナンス

### 四 ガヴァナンスの競合・ジレンマ・調整

### 五 おわりに

### 一 問題の所在

近年、西欧を含む先進諸国に対する政治分析の中で、「信頼」<sup>トラス</sup>というタームが一つのキーワードとなっている。国家的諸制度への「信頼」やデフレンスの低下が指摘される一方で、「社会関係資本」<sup>ソーシャル・キャピタル</sup>と呼ばれる、市民社会内での「信

頼」関係もクローズアップされている (Putnam 1993; Nye/Zelikow/King 1997; Pharr/Putnam 2000)。いずれにしろ、こういった議論が興隆する背景には、国家の持つ正当性が問われ、それに伴いその民主主義的正統性も揺らぎつつある点が指摘できる。<sup>1)</sup> その中に、国家―市民社会関係を踏まえつつ、いかにしてそれを再生するかという問いが内在していると言えるだろう。

戦後の先進諸国の政治を特徴付けた「福祉国家」に対しても、現在、上記の論点は極めて大きな問題群を構成している。病気や退職後の生活といった生きる上でのリスクを、人々からの（保険であれ税であれ）拠出によって集団的に管理し、その管理責任を国家に担わせるという福祉国家のシステムは、一種の社会契約としての性格を帯びている（塩野谷 二〇〇二、二七六）。現在問われているのは、その社会契約の正統性であり、とりわけ、社会契約の名宛先としての国家を「信頼」しうるかという、福祉「国家」の正統性の問題であろう。このことが、各国によって程度の差はあれ生じている福祉国家の揺らぎの最も根本的な原因の一つをなしていると思われる。本稿は、現実の政治的事象としてはイギリス福祉国家を対象とし、理論的にはガヴァナンス論を材料としながら、福祉国家の正統性の再生への取り組みを検討し、一定の見通しを得ようとする作業である。

同様のリスクを負った諸個人は、私的利益の点から福祉国家へと繋がる一種の社会契約を結びうることを論じたのは J・ロールズであるが (Rawls 1971; 飯島 二〇〇一)、彼がその前提の一つとした「無知のヴェール」は、まずその妥当性を問われる状況になりつつある。例えば、貯蓄と年金、医療と予防、失業など将来のリスクに対して、人々が必ずしも「無知という点では平等」と言えない状況が生じると同時に、各個人が重視するリスクやリスク管理の方法においても、多様性の存在は否定しがたい。その結果、どのリスクをいかに管理すべきかについて、国家レベルであれ画一的な社会契約が困難になっている。

もちろん、福祉国家は単に諸個人の私的利益の観点からのみ形成されるものではない。公共的・規範的観点からの支持も、福祉国家の重要な基礎をなす（伊藤 二〇〇二・後藤 二〇〇二）。しかし公共性・規範性の観点からも、福祉国家は困難な問題を突きつけられつつある。例えば、サッチャー期のイギリスに見られた「依存性」批判は、福祉国家に対して人々が共有する規範的価値を覆す影響力を持ちうるものであった。これらの批判は、福祉国家の保護を受ける弱者を、人々の拠出に基づく給付に寄生・依存する者として捉え、福祉国家の持つ公共的性格を問い直そうとする。この批判も一つとして、福祉国家の持つ所得再分配的機能が、規範的観点からの支持を所与としない状況も生み出されてきた。

さらに、私的利益と公共性とは密接に関連している。一方で、人々の私的利益を満たしえない、あるいは一部の人々の私的利益しか満たさない（と感じられている）福祉国家は、その公共的意味を問われるだろう。逆に、その公共性を掘り崩された福祉国家においては、ますます諸個人の私的利益を自らへと向けてまとめ上げることが困難となる。人々の私的利益を基盤として社会契約を結び直し、それが持つ公共的意味を再生していくという課題、つまり福祉国家の正統性の再生が、鍵となっている。

もちろん、全ての福祉国家が同様にこれらの問題を抱えているわけではない。スウェーデンのように、福祉国家のもつ公共性が人々の選好を形成し、またそれらの選好によって福祉国家の公共性が基礎づけられるといった、「福祉国家の再生産」とも呼ぶべきサイクルが比較的成功している事例もある（Rohstein 1996）。しかし本稿が対象とするイギリス福祉国家は、その事例とは対照的な位置にあり、最もその正統性が問われてきた事例と言える。とりわけ、サッチャー以後のイギリス福祉国家を考える場合には、再興した個人主義の中で、いかにして福祉へと向けた社会契約を結び直し、その正統性を再生するかが、重要な課題である（近藤 二〇〇二・三）。この問題こそ現在のブレア

政府が取り組む課題であり、様々な形で新たな社会契約の形成を試みている。この試みが以前の福祉国家と決定的に異なる点は、その社会契約の名宛を、国家に限定しないという点であろう。様々なアソシエーションやコミュニティ、さらには市場をも供給主体として利用し、集合的なリスク管理を目指す、それは必ずしも国家による一元的管理ではないという点に特徴がある。

それゆえ、サッチャー以後のイギリス福祉国家の変容に関しては、「福祉国家から福祉社会へ」と表現されることも多い。しかしこれらの試みは、単なる福祉「社会」化というよりも、市民社会の領域に権限を委譲していくことを通じて、信頼を失った福祉国家に、再び正統性を付与していくプロセスとも捉えることができるだろう。例えば、多様な供給主体の間での調整を行う機能、あるいは、それらの供給主体が受給者の要請にに応じているかを最終的にチェックする機能、これらの機能は国家が担い続ける。現在の福祉国家改革に見られるのは、こういった機能への変容を通じた福祉国家への信頼・正統性の回復であり、同時に市民社会内への権限委譲を通じた新たな正統性構築への模索と捉えることができる。単に「福祉国家から福祉社会へ」といった単線的移行ではなく、国家・市民社会関係の変容を通じた、福祉「国家」の変容を読み取ることができるのである。

この問題は、福祉国家のガヴァナンスの変容と交錯している。様々な社会契約、供給主体へと多元化する中で、全体として福祉国家のガヴァナンスはいかにして保たれるのか。その中で、これまでガヴァナンスの機能を単一的に維持してきた国家の機能は、どのように変容するのか。また、福祉国家の正統性についてどのような見通しを得ることができるのか。現在のイギリス福祉国家においてこれらの問題が重要な位置を占めており、これらの問題を、理論的、実証的に検討していく必要があるだろう。本稿では、そのための予備的・準備的作業として、ブレア政権期のイギリス福祉国家を念頭に置き、その試みと課題に焦点を定めつつ、ガヴァナンス論を参照しながら主に理論レベルでの考

察を行う。

以下では次のような順序で議論を進める。まず最初に、本稿で「ガヴァナンス」という議論を取り上げる際の含意、福祉国家との関わりについて議論する。その後、いったん議論を具体的な舞台に移し、戦後イギリス福祉国家、とりわけブレア政権以後のガヴァナンスの変容とそれが抱える論点について、検討する。そして最後に、再び議論を理論的な段階へと戻しつつ、それらの論点について考察を加え、一定の見通しを得たい。

## 二 「ガヴァナンス論」の政治学的含意と論点

「ガヴァナンス」は、政治学においても近年重要なキーワードであり、その名をタイトルに掲げた著作や論文も国内外を問わず枚挙に暇がない。もちろん福祉国家研究でも用いられることが多くなっている（武智 二〇〇三）。一般的には、地方分権やグローバリゼーションといった文脈の中で用いられることが多いが、これまで政府という形でガヴァナンスの機能を独占してきた国家の役割の相対化が、最も顕著に生じている領域だからであろう。しかし「ガヴァナンス」という概念は、大まかな共通性を持ちつつも、多義的かつ多様な状況に適用され、定義が曖昧なまま用いられる場合も多い。ガヴァナンスという概念の利用に関しては慎重にならざるを得ない状況があり、本稿で用いる際にも、その政治学的含意を明確にし、本稿で論点とされる内容について示しておく必要があるだろう。

ガヴァナンス論が隆起する背景には、いかなる政治的問題状況があるのだろうか。最も重要な要素は、これまで政府という形でガヴァナンス機能を独占してきた国家の正統性が問われ、その機能がそれ以外の領域へと委譲されつつある点である。ピエール／ピータースは、そのような国家の相対化の原因として、①国家の財政危機、②市場へと向け

られたイデオロギー的シフト、③グローバリゼーション、④公共政策での国家の失敗、⑤新公共管理(New Public Management: NPM)の登場、⑥様々な社会的変化と複雑性の増加、を挙げている (Pierre/Peters 2000, 54-67)。これらの要素が絡み合い、国家が伝統的な権力基盤の多くを喪失する中で、集合的利益の接合や追求といった政治の根源的な機能を達成する新たな方法の探索、これがガヴァナンス論の核と言える (Pierre 2000, 2; Rhodes 2000a, 55)。

この問題意識を核としつつ、ガヴァナンス論は多様な形で論じられるわけであるが、そこには幾つかの共通の特徴を見出すことができる。まず第一に、「多様性と複雑性」という点が挙げられる。上記のような状況の下、社会はますます多様性と複雑性を増し、それらに対して国家、とりわけそれが伝統的に依拠してきた命令・コントロールのシステムのみでは、政策決定・政策執行の両面からみて、十分には対処できないという認識がある (Kooiman 2000, 139)。<sup>142</sup>したがって社会は、国家という単一的なセンターによつてはコントロール不能となり、「我々はもはや、単一的・中心的で、統合的な政府」に頼ることはできない。この「脱中心化」した「センターなき」社会において、我々はいかなる処方箋を描くことができるのか。この問いが、ガヴァナンス論の基底にある (Rhodes 1997, 2)。

ガヴァナンス論はこの問いにどのように答えるのだろうか。後にも述べるように、ガヴァナンス形態には幾つかの類型があり、また、処方箋に関しても論者によって相違がある。しかし、以上の文脈を踏まえてガヴァナンス論の論者がとりわけ強調し、注目を集める契機となっているのが、「相互行為」であり「相互依存性」、「ネットワーク」である。「統治する者から統治される者への一方通行」という、国家を念頭に置いたハイラーキー型のガヴァナンス・モデルから、システムの統治と統治されるシステムとの両方の側面、問題、機会を考慮に入れる「双方向的」モデル、すなわち統治する者との統治される者との「相互行為」に基づくガヴァナンスこそが重要とされる (Kooiman 2000, 142; Richards/Smith 2002)。様々な組織の自己組織性が前提とされ、それらの組織間での相互行為やネットワークに、

新たなガヴァナンスの可能性が見出されるのである (Rhodes 1997, 47)。

国家からの自律性を持った非国家的アクター（社会的アクター）間の相互行為、ネットワークの重視は、国家によるコントロールからの移行ないしは様式の変化を導き、国家の役割も変化していく。ここで、国家の正統性をめぐる問いと、新たなガヴァナンスへの模索という問題が交差することになる。このようなネットワーク型ガヴァナンスの中においても国家は、それらの相互行為を調整しつつ、最終的には集合的な共通利益の追求という機能を果たすが、しかしその正統性は、議会や官僚制といった伝統的な形式的権力・制度によって自動的に導かれるのではなく、それらの持つ能力 (capability) によって形成されるようになる (Pierre/Peters 2000, 194)<sup>1)</sup>。しかし国家の能力は、複雑性・多元性の高まりなどを原因として限定されており、現時点ではその正統性も欠如しつつある (Kickert 1993, 275)。その結果、様々な主体や組織にその権限や機能を委譲することがその能力回復のための一つの手段となり、それらの相互行為の調整や設定した目標の達成を通じて集合的利益を実現すること、これが国家の正統性の再構成の鍵となるのである。

しかし以上の問題構成の中で、正統性の問題に関し二つの論点が浮上する。第一に、国家が社会内の諸組織、ネットワークにその機能を委譲した場合、それらの組織やネットワークの正統性はいかに担保されるのか、という点である。これらの組織およびそのネットワークは、それ自体として人々の要請に根拠付けられる回路を必然的に持っているわけではなく、その意味でその正統性は担保されているとは限らない。したがってその正統性の鍵となる「能力」も、必然的に高いわけではない。この点は、ネットワークの成功はいかに保証されるのか、その際のアカウンタビリティの所在はどこか、という論点に関わる。これらの問題を解決しない限り、逆に正統性を掘り崩していく可能性も開かれている。



第二に、その中であって国家は、ネットワークの正統性を確保しつつ、同時にどのように自らの正統性を再構成するのかという点である。それらのネットワークの機能を調整・舵取りしながら、自らの能力を高めていくプロセスが、国家には求められる。この場合、その正統性は、単に議会制度のような従来の民主主義的制度的存在によつて根拠付けられるのではなく、ネットワークなどを用いていかなる結果を出したかに依存することになる。

以上のように、ガヴァナンス論の提起する問題は、国家・市民社会関係の再考・変容の中から、新たな形で正統性を獲得するシステムを展望しようとする、政治学上のより根本的な論点として見ることができる (Pierre 2000.2; Hirst 2000.17; Pierre/Peters 2000.4)。

これらの問題は、国家より下位の組織との関連で問われる場合と、国家より上位の組織との関連で問われる場合とがある。前者の場合、典型的には地方分権やボランティア組織などが対象となり (中邨 二〇〇三)、後者の場合にはEUなどの超国家的組織が対象となる (網谷 二〇〇二；小川 二〇〇三；Marks et al. 1996)。両者は政治学的に同様の論点を含んでおり、ガヴァナンスの観点から福祉国家を考える場合も、両者を包摂した検討の必要があるが、本稿は前者の観点について議論を進め、後者の観点については他日を期したい。

さて、国家・市民社会関係の変容の中での新たな正統性獲得の様式をめぐる議論をガヴァナンス論の核とするなら、ガヴァナンス様式にも多様性がありうる。ここで述べてきた背景のために、ガヴァナンス<sup>イコール</sup>ネットワークという把握がされがちだが、国家やハイラーキーもまたガヴァナンスの一つの様式である。ガヴァナンスの類型としてよく取り上げられるのは、ハイラーキー、市場、ネットワークの三つである (Rhodes 1997, 47; Pierre/Peters 2000, 15-22)。<sup>(1)</sup> ピエール/ピータースによれば、ハイラーキーとは垂直的に統合された国家構造によつて導かれたものであり、典型的には民主主義的政府と公的官僚制を指す。また市場は、その効率的な資源分配のメカニズムと、経済的アクターのための

アリーナとしての機能を生かし、様々なアクターによる協同を通じて、共有された問題を解決する可能性を持つ。そしてネットワークは前述の通り、諸組織の自律性と相互性に依存する。

注意すべきことは、ガヴァナンスにも多様な類型があるが、各類型間の選択とともに、それらの組み合わせの中で、様々なガヴァナンスの様式が構築される点である。例えば、ハイラーキー型ガヴァナンスが現在において様々な限界を有し、ネットワーク型への移行が生じているとしても、ネットワークのみで完結したガヴァナンスは想定しにくく、またその中でもハイラーキーは依然として重要な役割を担いうる (Pierre/Peters 2000, 17)。ガヴァナンスの移行は、例えばハイラーキーからネットワークへといったような類型間の単線的移行ではなく、それらを組み合わせた構築によつて生じ、その結果、固有のシナリオが生み出される。したがって、その移行は条件依存的 (contingent) な性格を持ち (Pierre/Peters 2000, 200)、分析の際も、どのようなガヴァナンスの論理や言説が接合されているのかを読み解く、解釈的アプローチが一定の有効性を持ちうる (Bevir/Rhodes 2003)。

この把握は、さらに重要な論点へとつながっている。あるガヴァナンスの様式が、様々な論理の接合や組み合わせから構築されているなら、それらの諸論理の間での競合や、さらにはジレンマも生じうる。したがって、ガヴァナンスの変化を見る場合、様々な論理の間での競合・ジレンマの存在、そしてそれらの競合・ジレンマの調整の方法が、重要な論点となる。この調整に成功しない限り、十分な政治的正統性の再生も困難となる。

これらの論点は、現在のイギリス福祉国家のガヴァナンスを見る際に極めて重要な点となる。次項では、議論をイギリス福祉国家という具体的な舞台に移し、とりわけブレア政府期に焦点を当てながら、そのガヴァナンスと抱える問題について見ていくことにしよう。

## 三 戦後イギリス福祉国家とガヴァナンス

## (一) ガヴァナンスとイギリス

イギリスは、ガヴァナンス論を牽引する学問的潮流を持つ国の一つに数えられる。理由としては次の二点が挙げられよう。第一に、イギリスの政治は伝統的に、議会の主権、強力な内閣政府、選挙を通じたアカウンタビリティ、行政に対する与党のコントロール等々をその特徴とする「ウェストミンスター・モデル」と呼ばれる制度システムを中心として構成されており、それは議会中心の中央集権的性格を生み出してきた (Rhodes 1997, 10)。こうした中央集権的制度が、様々な「多様化」や「複雑化」の波を前に耐久性を失い、より分化した政治システムが必要になりつつある点が、イギリスでガヴァナンス論が発展した背景にある。実際イギリスでは、R・A・W・ローズを中心として、「経済社会調査委員会 (ESRC) ホワイトホール・プログラム」というプロジェクトが生まれ、これらの問題について検討が続けられてきた (Rhodes, 2000a, 60-61; Rhodes, ed. 2000c, 2000d)。

第二の要因として、一九七九年以降のサッチャリズムがある。サッチャリズムに関しては様々な解釈があり、その成否についても議論があるが、少なくともそれがガヴァナンスの重要な変化をもたらしたことについては共通理解がある。この点もイギリスにおいてガヴァナンス論の展開を促進した一つの要因となっている (Rhodes 1997, chap. 5)。したがって、イギリスに関してガヴァナンスの問題を考える場合、一方ではウェストミンスター・モデルに対するオルタナティブの観点から、他方では、サッチャー期におけるガヴァナンスの変化を読み解き、オルタナティブを見出すという観点から進められてきた。それらの観点からすれば、戦後イギリス政治のガヴァナンスは、サッチャー期より前の時期をハイラーキー、サッチャー以後の保守党政権期を市場、現在をネットワークとする理解から一般的に

は捉えられる。もちろん、このような形での変化が見られるとしても、単線的な移行ではなく、ガヴァナンス論理問での並存状況は常に存在する。並存状況を踏まえつつ、どの論理が主導権を握る形でガヴァナンスのシステムが編成されてきたか、という形で戦後のイギリス政治を捉える必要がある。

戦後のイギリス福祉国家に関して、その中央集権的性格はよく指摘されてきた。例えば、イギリス福祉国家の中心をなす国民保健サービス(National Health Service:NHS)は、主な財源を税収入を基盤とした国家支出によって賄う点、医療・保健を科学的かつ合理的な計画によって運営するという信念など、ハイラーキー的性格が強かった(Klein 1995)。組織的にも、サッチャリズム以前にも幾つかの改革は行われたが、保健省ないしは保健・社会保障省を頂点とするハイラーキー的構造は維持・強化されてきた(Ham 1999,10-24)。もちろん、設立当初は中央の権力は弱く、中央の提示した政策が地方レベルでの自律性によって無効化される事態もあったが(Exworthy/Powell/Mohan 1999,17f)、これらの論理を混在・並存させつつ、ハイラーキー型ガヴァナンスの論理が主導権を握る形で運営されてきたと言えるだろう。

こうしたイギリス福祉国家に対して、ガヴァナンスの力学の変化を迫ったのがサッチャリズムである。競争的な発想に基づき、国家支出の削減とともに様々なサービスのパフォーマンス強化を狙った様々な改革は、民営化、強制競争入札、エージェンシー化、NPMの導入などを行ったが、一言で言えば、「市場」的なガヴァナンスを軸とし、「国家の空洞化」を伴うものであった(Rhodes 1997)。福祉国家に関して言えば、民間年金の奨励、住宅の民間払い下げ、NHSにおける内部市場の導入などが実現されていた。

しかし、サッチャリズム期のガヴァナンス構造が「市場」のみで純化されてきたとは言えない部分もある。ローズは、サッチャリズム期のガヴァナンスにおける鍵的な傾向として、①最小主義国家、②政治的権威の再生産、③規制

と監査の拡大、④管理と構造改革 (NPM)、⑤エージェンシー化、⑥市場の実験、⑦公共サービスの質の改善 (市民憲章)、⑧公共セクターの民主主義化、⑨文化の変容、の九点を挙げている (Rhodes, 1997, 89-98)。これらの傾向の中にも「市場」のガヴァナンスに含められる要素が中心となっているが (①④⑤⑥)、そこには他のガヴァナンスの論理も存在する。

まず第一に、「ハイラーキー」の要素である。サッチャリズムにおいて、市場化に基づく国家の縮小とともに、ハイラーキーの要素や「強い国家」への志向が並存していたことについてはよく指摘されるが (Gamble 1988; Exworthy/Powell/Mohan 1999, 19)。<sup>1)</sup> ローズの指摘においても、②③がそれに当てはまる。とりわけ、福祉国家の文脈から強調されるべきは、③であろう。経済性、効率性、効果性という 3E (economy, efficiency, effectiveness) の原則に基づき、支出の削減と同時にパフォーマンスの強化を目指した改革は、民間による競争を中心とする市場的メカニズムの利用や、公共団体におけるNPMの採用を促す一方で、それらを管理し、パフォーマンスを監査する中央権力の強化も伴った。例えば、強制競争入札制度の導入における「強制」の部分がそれであり、NHSにおける内部市場も、それらの準市場を管理するための中央政府の介入を前提とした。それゆえ内部市場はハイラーキー的な組織構造を内包する「ハイブリッド」な制度であった (Klein 1996, 240; Ham 1999, 43)。

同時に、保守党期の改革は、ネットワーク的ガヴァナンスへの萌芽を含むものでもあった。後にブレア政府はそのNHS改革において、「競争から協働へ」という形で、保守党期の改革を「競争」と位置づけ、自らの改革がネットワーク型を目指すことを一つの指標としたが、このような「協働」への動きが、保守党期にも存在したことも指摘されている (Light 1997; Powell 1999a)。とりわけメージャー政府後期には、パフォーマンス改善のために「パートナーシップ」が強調される場面も多く見られた (Ham 1999, 51-53)。

サッチャー、メージャー保守党期におけるガヴァナンスの変化は、ブレア労働党政府に連続性と対処すべき問題点との両面を残していく。前者は、民営化やエージェンシー化など供給主体の多元化による選択の理念や、ネットワーク化への萌芽などである。後者として、こういった改革によって生じた「断片化」(Rhodes 1997, 99)‘その中で「誰が誰に対して責任を負っているのか」が不透明になり、「消費者」として同一化された人々は、政治制度を通じて説明責任を行使させる権力を持たないという「アカウンタビリティ問題」などが指摘された (ibid., 55, 100)。肝心のパフォーマンスについても大きな進展は見られなかった。これらの遺産を受けつつ、ブレア政府もまた、福祉国家改革に取り組んでいくことになる。

## (二) ブレア労働党政府のガヴァナンス改革

ブレア労働党政府の福祉国家改革については、その特徴を「ネットワーク」化と評価されることが多い。サッチャリズムが、多元化をもたらしつつも競争の理念をその根底に持ったために、各供給主体が横の連携をとらない「断片化」を招いたのに対して、ブレア政府は多元化を奨励しつつ、それらの間でのパートナーシップを強調した。「競争から協働へ」のスローガンの下、プライマリー・ケア・グループ、NHSトラスト、保健当局の連携の中でパフォーマンスの改善を目指したNHS改革が、典型的な事例である(近藤 二〇〇二:三)。

ブレア政府の改革を特徴付ける言説の一つとして「モダンイゼーション」が挙げられるが、この言説自体、ネットワーク型ガヴァナンスへの志向を顕著に示している。例えば一九九九年に出された白書『政府の現代化』モダンイゼーションでは三つの中心的目標が掲げられるが、その第一は「政策形成が、より共同参加的 (joined up) かつ戦略的であること」、第二は「公共サービスの利用者が焦点であること」である (Cm4310 1999, 6)。政策の形成や運営に際して様々な主体の

共同参加を強調するという点に、ネットワーク型への志向が見られると言えよう。他に、諸組織の達成するパフォーマンスを測定する団体である監査委員会（Audit Commission: AC）も、ブレア期に入り「パートナーシップ」を強調するようになった（AC 1998; Kelly 2003）。

こうした傾向は白書レベルにとどまらず、実現に至ったものも多い。NHSを筆頭に、ボランティア団体も含む諸集団の協働から様々な社会問題に取り組む「社会的排除ユニット Social Exclusion Unit」（Clarence/Painter 1998, 10）、断絶していた医療ケアと社会的ケアとの間での連携強化（Hudson 1999; Clarke/Rummery 2002）、都市・地域再生におけるパートナーシップ（Davis 2002）など、様々な試みの中にネットワークへの移行は反映されている。また、ブレア政府の特徴としてよく取り上げられる地方分権や、省庁間ネットワークの強調も、この一環として含められよう（Richards/Smith 2002, 209, 250）。

以上、ブレア政府の改革は、保守党期の問題点や意図せざる結果に対して、ネットワーク型ガバナンスをもって対応する試みとして捉えられる（Bevir/Rhodes 2003, 135）。しかしその改革が、ネットワーク型の論理のみでは理解できない点を含む点に関しても指摘されており、その結果ネットワークの運営に関しても、様々な問題点が提起されている。

第一に、市場やNPM的な志向との連続性、その並存である。サッチャリズムとブレア政府の福祉国家改革に共通する目標は、効率性も含むパフォーマンスの強化だが、前者がその手段・戦略として競争や市場を指定したのに対して、後者は「ベスト・バリュウ」という言説にも示されるように、最高の価値の付与という目標が達成できるのなら、その手段・戦略に関してはフレキシブルかつプラグマティックな立場に立つ（Newman 2000, 50）。その文脈から協働やパートナーシップを強調する姿勢も生じたが、同時にその戦略として競争や市場が否定されたわけではなく、PF

Ｉなどでその有効性は重視されている。そもそもブレア政府が強調する「パートナーシップ」は、その中身としては様々な形態を含むが、とりわけ公・私のパートナーシップ (Public-Private Partnership: PPP) に重点があり、その言説自体、「市場」を包摂したネットワークという性格を持つ (Powell/Exworthy 2002, 16)。

したがってその改革は、効率性やサービスの質の改善などパフォーマンス強化を第一の目標とし、その手段についてパートナーシップや協働といったネットワークの論理を打ち出しつつも、その他の手段に関しても柔軟な姿勢をとる。しかし、そのパフォーマンス志向は一種のジレンマをも生み出している。その根底にはパフォーマンス志向とパートナーシップ志向との関係があり、福祉国家のパフォーマンス向上のためにパートナーシップを利用するという論理は、極めて問題構成的な面も含む。なぜならそのパートナーシップは、目標を共有した各主体が自生的に協働する形ではなく、パフォーマンス向上という上から与えられた目標に従って、命令的かつ強制的に構成される面も持つからである。そういったパートナーシップは、各主体にとって「渋々の」「義務的な」ものとなる可能性も大きく、敵対的な関係に基づく「断片化」に比べて成功する保証もない (Clarke/Glending 2002)。

したがって、パフォーマンス向上という国家目標を強調する限り、中央からの目標設定とその管理によるハイラーキー型と、その目標を達成するための手段として各主体の自律性とパートナーシップを利用するというネットワーク型との間でも、ジレンマが生ずる。これらの問題は、ブレア政府下の様々なパートナーシップの試みの中で指摘されている。NHSにおける協働においては、徐々に中央によるパフォーマンス管理・介入が拡大され、そのハイラーキーの性格が強められている (Newman 2001, 89-95; 近藤 二〇〇二(三))。他にも、医療ケアと社会的ケアとの連携を目指す、NHSのプライマリー・ケア・サービスと社会的ケアを行うボランティア組織とのパートナーシップの試みも、その多くがハイラーキー的な組織関係になりつつあるなど、こうした事例は多い (Clarke/Runnery 2002, 77)。



これらのジレンマは、単に運営上の問題として登場しているのではなく、白書などの理念・アイデアのレベルにも内在している。例えば、ネットワーク型ガヴァナンスへの移行の契機および根拠を示すものとして先に提示した政府白書『政府の現代化』と監査委員会『実り多きパートナーシップ』との間にも、前者が共同参加型への変化をより強調するのに対して、後者はパフォーマンス向上のためにパートナーシップを強化・監視するという視点を明確にしておき、両者の間で力点の違いがある。また『政府の現代化』においても、共同参加型政府の必要性は、「利用者に反応的」で「質の高いサービスの提供」（cm43.0.6.23）から導かれており、上記のようなジレンマを生み出す契機が含まれていると言えよう。

以上、イギリス福祉国家におけるガヴァナンスの変化についてごく簡単に見てきた。ブレア政府の進める改革は、ネットワーク型ガヴァナンスが主導権を握る形で進められているが、言説的にも実態としてもそれで純化されたものではない。PFIやPPPという形で、「市場」そのものがネットワークの重要な一要素を占めており、またパフォーマンス管理といった形で「ハイラーキー」的要素も大きな部分を占めている。さらに、これらの諸論理は単に並存するだけではなく、様々な分野でジレンマやパラドクスを生み出している。

したがって、これらのジレンマにいかに対処していくかが、今後のイギリス福祉国家の行方を占う重要な試金石となろう。例えば、ネットワーク型ガヴァナンスの徹底を目指すことも一つの選択肢である（Rhodes, 2000b）。しかし、問題はそれほど単純ではない。これまで見てきたように、ガヴァナンスを考える場合、様々な論理の混合は不可避であり、ある単一の論理で純化することは考えにくい。とするなら、並存状況を踏まえつつ、それがジレンマ的な状況に陥らないよう制御、調整していくことが重要となろう。しかしながら、競合とジレンマの存在は、一方でガヴァナンス論を踏まえて考える限り抜き難い問題であり、単に運営の巧拙といった技術的問題によって克服が容易ではない

と同時に、とりわけイギリスの場合にはこのジレンマが深化する文脈も存在すると思われる。次項においては、このようなジレンマについてより深く検討するために、なぜこのようなジレンマが生じるのか、より具体的にはなぜブレア政府において生じているのかについて、考察を進めたい。

#### 四 ガヴァナンスの競合・ジレンマ・調整

##### (一) ジレンマの要因——理論的検討

これまで、ブレア政府の福祉国家改革がガヴァナンスの競合・ジレンマというべき事態に陥っている点について確認した。とりわけ、「ハイラーキー」と「ネットワーク」とのジレンマが問題として指摘されうる。このジレンマについてどのように考えるべきだろうか。

ネットワーク型ガヴァナンスへの移行において、国家が担ってきた機能や権限の市民社会への委譲が重要なポイントである。しかしその中でも国家は一定の役割を失わない。ピータースは、目標設定、優先順位の決定、コンフリクト解決などの機能はガヴァナンスに不可欠な要素であるが、この要素を満たしうる存在として現在のところ最も適合的なのは、国家や政府であるとする (Peterson 2001, 38-41)。また、国家・政府なきガヴァナンスを考えた場合、誰がアカウンタビリティを担うのかという点が曖昧になる危険性もある (ibid., 48f)。さらに、市民社会内でのネットワークは必ずしも成功を保証されず、逆に言えば失敗の可能性も大きい。ネットワーク型ガヴァナンスの機能は、アクターの持つ情報量や協働を可能とする文化や戦略の存在など、様々な条件に依存し、また成功したとしても、舵取りの難しさや交渉による時間のロスなど、抱え込むコストも少なくない (Rhodes 2000b, 161)。条件整備、失敗への対処、

その場合の責任の所在といった点を考慮した場合、やはり国家や政府の機能という論点に帰着する。もちろん、これらの機能を担いうる新たな様式を發展させる選択肢も閉ざされていないが、国家や政府の機能を新たな形へ変容・再生させる可能性の方が、理論的・現実的の両面から、より有望とも言える（Peters 2001, 49）。

これらの問題の核は、ネットワーク型ガヴァナンスへの移行の中で、「正統性の再生」という論点にいかに取り組むかにあると言えるだろう。ガヴァナンス論が注目される背景にもこの問いがあり、その処方箋の一つがネットワーク型ガヴァナンスであった。しかし、ネットワーク型であっても、集合的利益の接合やコンフリクト解決、アカウンタビリティの所在などを考えた場合、市民社会内の諸組織において、インプットのにもアウトプットのにも民主主義的正統性が担保できない局面が生じる。ともすれば不透明な政策過程、不十分な民主主義的正統性、アカウンタビリティの欠如へと陥る危険性は、ネットワーク型ガヴァナンスに関してしばしば提起される批判である（Kickert/Klijin/Koppenman 1997, 171; Rhodes 1997, 58）。したがって、従来型のハイラーキー型ガヴァナンスの正統性は喪失の途上にありながらも、市民社会にその機能を委譲するだけでも最終的には正統性担保の手段を欠く。この状況の下で、ハイラーキーとネットワーク、国家と市民社会との相互依存（Pierre/Peters 2000, 19）の中から正統性を再生することが重要となるが、しかしそれは、異なるガヴァナンス論理の接合をも含むため、ジレンマを生み出すのである。

先述したようにイギリスの場合、「大臣が、人民によって選ばれた議会や下院に応答可能であると言う点ゆえに」その正統性が維持されるという点で、ウェストミンスターの中央集権制こそが「正統性の第一の源」となる（Richardson Smith 2002, 48）。制度であるため、問題はより困難さを増す。ここでは、一方で議会における決定が、民主主義的な手続きを経たものとして正統化され、他方で、それらの政策の執行に関しては大臣がアカウンタビリティを負う。しかし、ネットワーク型への移行は、これらの正統化様式からの逸脱を意味し、その結果、決定の正統化は「どこで」「ど

のように」行われ、アウトプットに対するアカウンタビリティは「誰が」「どのように」負うのかという問題が残ることになった。かといって、ウェストミンスター・モデルの伝統的なアカウンタビリティの様式に依存すれば、そもそも乗り越えられるべきだったハイパーキーの側面との間で、ジレンマを生み出す。まさに、新しい形態の政治的調和や舵取りと、従来型の政治的アカウンタビリティの回路や道具の強力な遺産との間で、緊張が生じるのである (Pierre/Peters 2000, 67)。

ブレア政府の抱える問題点を理論的に考察した場合、そのジレンマはこういった点から生じている。したがってこのジレンマは、単なる運営の巧拙だけの問題ではなく、民主主義的正統性とガヴァナンスとの関係という、より根源的な面から検討されるべきだろう。ガヴァナンス論に基づき考えるべき課題は、一つには、ネットワーク型への移行の中で、伝統的遺産に頼ることなく、いかにして民主主義的正統性を担保する新たな様式を構想できるかという点にある。この点について、幾つかの処方箋が考えられる。

第一には、P・ハーストの提起するアソシエーティヴ・デモクラシーに代表されるように、市民社会内にある諸組織を可能な限り民主主義的なシステムにすることにより、自己統治的な形で各組織の民主主義的正統性を確保していくという選択肢である (Hirst 2000, 29)<sup>(7)</sup>。この処方箋は、近年の民主主義理論でも熟議的デモクラシーの系譜の中で展開されている議論を当てはめたものと言える (Habermas 1992; 田村 二〇〇〇-1; Pierre/Peters 2000)。

第二には、市民社会における内生的な「信頼」<sup>トラスト</sup> ソシエタル・キャピタル ないしは「社会関係資本」に依拠してその正統性を担保していくというものがある。ネットワーク型ガヴァナンスの典型的事例として様々な形態のパートナーシップが挙げられるが、パートナーシップの成否は、それらの主体の間に相互信頼がどの程度存在しているかに依存する (Rumery 2002)。こういった「信頼」を醸成することにより、ネットワーク型ガヴァナンスの成功の条件の一つ (Rhodes 2000) を整

え、正統化の可能性を高めようとするものである。

しかし、こうした方向を目指した場合も、ハイラーキーから逃れうるわけではない。前者の選択肢の場合、自生的にそれらの組織が民主主義的な方向へ向かうことは保証されず、民主主義的正統性は逆に掘り崩される可能性もある。したがって各組織への「憲法的秩序の供与」や「市民社会の諸制度の監視」といった機能は、国家政府の担うべきものとなる（Hirst 2000:30）。ブレア政府が地方分権やNHS改革を行う際に、様々な形でフレームワークを与えている点などはこれにあたる（DETR 1998;DoH 1997;2000;Kelly 2003）。

また、「信頼」や「社会資本」も必ずしも自生的に発展するものではなく、その醸成に際して国家が大きな機能を果たしている点も指摘される（Hall 2002）。この点に関連してT・リンは、現在のパートナーシップにおいて必要なのは、単なるガヴァナンスではなく、「ガヴァメンタリティ governability」であると指摘している。つまり、諸主体の相互依存性に依存するガヴァナンスでは、その相互調整や交渉が難しくコストも高い。したがって、諸主体を新しい戦略のためにふさわしいパートナーへと、つまり「従順な協働者」へと変化させる政府の機能が求められる（Jing 2000:89）。ガヴァメンタリティという、政府と心性メンタリティという言葉を結びつけた造語には、パートナーシップの機能のために各組織間のある種の心性の共有が必要であるが、その心性は政府による醸成が必要、という含意がある。トラスト「信頼」も一種の心性を意味するものなら、それに依拠した処方箋もまた、その心性を醸成するためのハイラーキー的ベクトルを要請するということになるだろう。

したがって、新たに民主主義的正統性を担保するオルタナティブの構想が可能な一方で、その際にも国家の機能は依然として社会のガヴァナンスにおいて不可避であり、不可欠なアクターであり続ける（Peters 2000）。ハナに、ガヴァナンスのジレンマの種は不可避的に生じることになるが、そのジレンマの強度は、不可避である国家の側

の機能をいかに変容させていけるかという点に依存していると言えるだろう。そのような不可避性を受け入れ、市民社会の主体による新たな構想と、国家機能の改革を組み合わせつつ、ネットワークとハイラーキーの両者を制御することによって、国家―市民社会関係の変容の中で新たな民主主義的正統性を獲得するガヴァナンスのあり方を見出すことが重要となる。

したがって、ネットワーク型ガヴァナンスを考える場合、それが一種の並存状況やジレンマを生み出すことも理論的には不可避であり、ブレア政府の福祉国家改革の試みはこのような事例の一つである。したがってブレア政府の場合も、その二つの論理の関係を調整しつつ、ジレンマを制御したガヴァナンスを構築していく必要に迫られていると言えよう。

## (二) ブレア労働党政府におけるジレンマの深化——パフォーマンスと正統性

しかし、ブレア政府はこういったジレンマを調整しようとしつつ、前節でも見たように、近年ますますそのジレンマを深めているように見える。それはなぜだろうか。これまでの考察を踏まえれば、問題はブレア政府が、ハイラーキーとネットワークとの並存に基づいた民主主義的正統性の再生への試みの中で、ハイラーキー型ガヴァナンスの論理を突出させる方向へと追い込まれている点にあると思われる。最後にこの点について検討したい。

その原因は、前項でも触れたが、「パフォーマンス」の強調に由来するだろう。ブレア政府が、福祉国家の中でも近年重要度を増している公共サービスの改革に取り組む際、最も強調している点がパフォーマンスの改善である。この点は、ブレア労働党の勝利した二度の総選挙マニフェストからも一目瞭然である (Labour Party 1997, 2001)。このパフォーマンス改善には、一方では、効率的な運営により財政的負担を軽減するという統治者の観点、他方、税を効

率的に使い、サービス受給者それぞれのニーズに対応するという、国民の側に立った視点との両面が含まれている。ブレア政府はこの「パフォーマンス改善」を自らへの民主主義的正統性獲得の一つの鍵としており、そのことは、国民の側でもNHS等の公共サービスの改善が、優先されるべき政策の上位に常に置かれている点に呼応している。<sup>(8)</sup>つまり、国家の「能力 (capability)」をその正統性の源泉にしようとする試みである。

その結果ブレア政府の試みは、ガヴァナンス論の展開と呼応するように、ネットワーク型への移行を軸とし、それが「パフォーマンスの改善」に繋がるという論理で行われてきた。しかし、パフォーマンスの強調は、ハイラーキーや市場とも容易に結びつき、さらにはネットワークを掘り崩す局面を持っている。パフォーマンス改善の監査を国家の側が主導すれば、それはハイラーキーの論理を前面に押し出すことになる。また、競争の奨励やNPMに基づく効率的な組織運営を強調すれば、ネットワーク型ガヴァナンスの重要な要素の一つである「信頼」が掘り崩されるとい<sup>(10)</sup>う点も指摘されている (Rhodes 2000b, 161)。

このように、「パフォーマンスの改善」という目標が、一方でネットワーク型への移行の要因でありつつ、他方で、ハイラーキーや市場とのジレンマを引き起こし、ネットワーク型を掘り崩す要因にもなる。つまり、促進要因でありながら阻害要因でもあるという点が、ブレア政府の福祉国家改革におけるガヴァナンスのジレンマの原因の一端となっている。

しかも、その目標こそが、ブレア政府の正統性の源泉であると同時に、阻害要因でもある点で、問題は困難さを増す。このパフォーマンスへの傾斜は、民主主義的正統性の確保といった点からも、重要なジレンマを抱えているのである。この点について、民主主義的正統性を担保するための要素の中でも、アカウンタビリティ<sup>(11)</sup>との関係で議論を進めたい。

アカウンタビリティが、パフォーマンスへの志向によって掘り崩されうる点については、NPM批判の文脈などでしばしば指摘される。P・G・トーマスが示すように、アカウンタビリティの担い手のカテゴリーは、①政治的(選挙、議会)、②憲政的(大臣、立法者)、③法的、④行政的、⑤専門家的、の五つに分類され(Thomas 1998, 356)、ウェストミンスター・モデルの下でアカウンタビリティ保証を行うイギリスは、とりわけ①②③に依存してきた。しかし、このパフォーマンス志向がネットワーク型ないしは市場型に接続した場合、これらの回路を迂回することになる。この場合、とりわけNPMという文脈が想定されるが、ネットワーク型においても、誰がどのように責任を負うのかという問題が不明確となり、正統性を担保する制度的回路を欠くという問題は同様に生じる。この点については、先にも述べた。

同時に、パフォーマンスへの傾斜により、アカウンタビリティよりも顧客への応答性<sup>レスポンスビリティ</sup>が重視され(ind. 378)、アカウンタビリティとレスポンスビリティとの混同という状況も生み出される。しかし前者が保証される場合、サービス受給者は政府機関に説明させる権力を持つ点で、「市民」として政治的に民主主義的正統性への回路を有するが、後者の場合、そういった権力を持たず、選択や退出など単なる「消費者」としての対応に限定される。したがって応答的なサービス供給は、政治的アカウンタビリティを補完はするが取って代わることはできず、アカウンタビリティの不在という事態も生じる(Rhodes 2000b, 157)。

しかし問題を複雑にしているのは、このパフォーマンス志向が、単にアカウンタビリティを掘り崩すだけではなく、逆にアカウンタビリティ保証のための重要な要素でもある点である。先にも述べたように、パフォーマンス改善という課題は、国民の側からの強い要請に基づいており、政府にとっても、この要請に応えることが自らの「能力」を示し民主主義的正統性を高めることに繋がる。したがって、この課題にいかに取り組むかに関して政府は強力なアカウ



ンタビリティを負わざるを得ない。つまり、ブレア政府にとっては「パフォーマンス改善」が、自らの正統性、アカウンタビリティの重要な要素にもなっている。

先にパフォーマンス志向がアカウンタビリティを侵食する面を見たが、そもそもパフォーマンスはアカウンタビリティとの間で、トレード・オフの関係を必然的に持つわけではない。逆に、パフォーマンス改善はアカウンタビリティの重要な鍵でもある。トーマスによれば、パフォーマンスの基準の明確化は、アカウンタビリティを作動させるための必須条件でもあり、その達成について責任を負うこと、つまりパフォーマンスを監視し、成否に関してサンクションを設定することは、その重要な構成要素となる (Thomas 1998, 352f)。

P・オーコイン／R・ハインツマンはアカウンタビリティの目的について、①公的権威の乱用や誤用へのコントロール、②公的資源の有効利用や公共サービスの価値の維持の保証、③ガヴァナンスや公共管理における継続的な改善の促進を挙げ、アカウンタビリティは、政策、組織、管理パフォーマンスに関連しているとする。とりわけ市民がデフレンスを失っている現代の状況では、パフォーマンスに関するアカウンタビリティへの要求が増大し、政府はアウトプット管理などのパフォーマンス管理・報告の体制を採用することによって、自らのアカウンタビリティを高める必要がある。その結果、アカウンタビリティとパフォーマンスとは密接に結びつくことになる (Aucoin/Heintzman 2000, 244f, 264)。

以上のように、パフォーマンス志向は、アカウンタビリティの重要な一要素である一方、アカウンタビリティを侵食する側面をも持つ。同時に、パフォーマンスの改善の重要な手段としてネットワーク型ガヴァナンスが強調される一方で、パフォーマンス監査や査察という形で、ハイラーキー的な側面を強める傾向も並存させることになる。パフォーマンス改善という課題を軸として、こういった二重のジレンマが生み出されるわけだが、それらは結びついて

いく。パフォーマンスの改善が「結果」として実効的でない場合、それに対するアカウンタビリティを問われ、その責任の達成への要求が高まるほどに、パフォーマンス監査といったハイラーキー的手段に訴えるという、一種のスパイラル的状况である。

この状況に対して処方箋はあるだろうか。この問題は、イギリスの歴史的・制度的文脈、あるいは理論的に考えた際には不可避なジレンマの存在も明らかとなった今、容易に解決可能なものではない。しかし手がかりはありうる。キツケルトらによれば、一言でネットワーク型と言っても、幾つかの類型が存在する。つまり、①道具的視点、②相互行為的視点、③制度的視点である(Kicker/Kijin/Koppenjan 1997, 181-7)。ブレア政府の目指すネットワーク型ガヴァナンスは、パフォーマンス向上という目標達成のためにネットワークを「利用」という点で、この中でも特に①の類型に収められる。ここでは、ネットワーク管理において、調整というよりセンターからの舵取りが重要視され、ハイラーキーの必要性が生じる可能性が高い。こういった議論も踏まえると、道具的視点からのみネットワークを把握するのではなく、ネットワークの相互行為そのものに重点を置き制度化していく中で、ジレンマを調整しつつ民主主義的正統性を担保する新たなネットワークのシステムを構築していくという点に、その解決への手がかりがあるのではないだろうか。

イギリスにおいて「調整」概念が占める位置については、様々な点からその不在や不十分性が指摘されてきた。V. シュミットは、イギリスのシステムが、首相や大臣と市民との直接的対話からその政治過程が導かれる「コミュニケーション・デイスコース」の典型であるとして、ドイツなど、連邦や州といった様々な組織・主体の調整からその政治過程が導かれる「調整的デイスコース」と対置した(Schmidt 2000, 2001)。そういったシステムをとるからこそ、イギリスでは大胆な改革が比較的ダイナミックに達成されてきた。しかしネットワーク型ガヴァナンスへの改革におい

ては、逆に調整的デイスコースの不在がネックになっていると言える。<sup>(12)</sup> この点がイギリス福祉国家にとつての課題であり、そして筆者にとつても、今後の検討課題であるということになろう。

## 五 おわりに

本稿では、現在の福祉国家の持つ正統性の再生という政治学的課題を、ガヴァナンス論を参照しつつ、ブレア政権期イギリス福祉国家を素材として考えてきた。その結果、ネットワーク型ガヴァナンスへの移行が主たる傾向として認められるが、しかしそれがハイラーキーや市場といった他のガヴァナンスの論理との競合・ジレンマを生み出していること、そしてそのジレンマがなぜ生じるのかという点について検討した。

この問題は、ブレア政府だけではなく、イギリスのガヴァナンス論も考察を続けていくべき課題であろう。イギリスのガヴァナンス論は、ウェストミンスター・モデルというイギリス的文脈を受けているため、ハイラーキー型ガヴァナンスからの脱却をとりわけ強調する。しかし、彼らの提起するネットワーク型ガヴァナンスの下で、ウェストミンスター・モデルとは異なるいかなる形で正統性が担保可能かという問題については、未だ議論が熟していない。とりわけ多様な組織・主体のネットワークの関係がいかに「調整」されるかという点について、十分な理論化がなされていないように思われる（網谷 二〇〇二）。

ドイツやオランダといった大陸諸国で展開されているガヴァナンス論に目を転じると、イギリスとはやや力点を異にする。イギリスでは、国家・政府からネットワークへというベクトルが強調されるか、逆にその中でも国家・政府は役割を失わないという形で国家の機能が再強調される場合が多く、いずれにしろ国家・ネットワーク（あるいは市

場)の二元論で議論が展開されることが多い。しかし大陸の系譜において最も重要視される論点は、それらのネットワークを前提とした上で、その管理・調整の中でいかにその正統性を確保するかという問題であり、それらのネットワークに参加する一つのアクターとして、国家・政府の役割が議論される (Kickert/Kopenhagen 1997; Kickert/Klijn/Koppelman 1997)。イギリスにおいてもこのような「ネットワーク管理・調整」へ議論が展開される必要がある。

いずれにしろ、ここまで検討を続けてきた我々にとつて、現在のイギリス福祉国家のガヴァナンスの特徴と問題点は、理論的にはある程度までは不可避であると同時にイギリスの政治制度に根ざした根本的な問題であり、同時に、ブレア政府がネットワーク型ガヴァナンスへの移行を目指す文脈と戦略から生じたと言える。市民社会内の様々な組織・主体に権限を委譲しつつ、しかしそれらの正統性を担保するための、国家の機能と「調整」の新たなシステム。この方向へ向けた、一方でガヴァナンス論の側からの理論的思考の発展と、他方でブレア政府における実践的な試みの両者が、求められているのである。

## 【注】

(1) ここで「正統性 (legitimacy)」という言葉を用いる場合、「何らかの決定や統治権威によるその決定の履行が、その影響を受ける人々によって正当化されている状態」を含意し、民主主義的に根拠付けられた正統性を意味している (Scarpf 2000, 102)。こういった正統性は、制度的回路を通じて人々によって根拠付けられる必要がある、その制度的回路が整っていることを「正統性の担保」と呼ぶ。かつて山口が、「正当性」と「正統性」とを区別し、「『政治体制』の『効用』や『効率』に関わる市民や利益団体の評価」を指すものとして「正当性」を捉えたが (山口 一九八九、二七〇～四)、本稿ではそういった「正当性」問題も政治システムの「正統性」獲得の一つの鍵である点で、「正当性」もまた「正統性」の一つの

要因となる。したがって民主主義的正統性は、インブット志向(集合的決定が、人々の選好の表出から引き出される…「人民による政府」とアウトブット志向(集合的決定が、人々の共通利害を満たしている…「人民のための政府」)の両側から支えられ、両者が結びついた際に十分な形で得られると考えられる (Scarpf 2000)。

(2) ガヴァナンス論の多様性については、(Rhodes 2000a; Richards/Smith 2002)。

(3) この「能力 (capability)」が正統性の鍵になるという点は、山口の呼ぶ「正当性」あるいは「統治能力」が「民主主義的正統性」の条件になるという状況を示していると言える。

(4) したがって最近では、超国家・国家・地方・市民社会組織を包含する「多層ガヴァナンス」という議論が展開されつつある。この点について、例えば (Bulmer et al. 2002; 力久 二〇〇三)。

(5) ピエール／ピーターズは、加えて「コミュニティ」を挙げている (Pierre/Peters 2000, 21)。

(6) 戦後イギリス福祉国家の流れについては、(近藤 二〇〇一; 二〇〇二～三)。

(7) アソシエーティヴ・デモクラシーについては (Hirst 1997)。

(8) とりわけ二期目に関しては、公共サービスのパフォーマンス強化が、ブレア政府の最も強調する点である。この点は、二〇〇三年三月以降のイラク戦争及び大量破壊兵器誇張疑惑による支持率低下の中でも、支持率回復の鍵として最も強調されるのが公共サービスである点にも伺える。

(9) イギリスの世論調査機関であるICMによる、「イギリスが直面する最も重要な争点」に関する調査で、NHSおよび病院に関する争点を選択された割合は、二〇〇二年から三年にかけて四〇～五〇%と一貫して高く、幾つかの項目の中でも常に一位あるいは二位にランクされている。

(10) ただし、市場的契約が「信頼」に基づかないわけではなく、逆に、信頼が低い場合でもパートナーシップを含む様々な契約が結びうる点で、ローズのようなネットワークと信頼との関係についての把握には、異論もある (Clarence/Painter 1998; Flynn 1997, 140f)。

- (11) 国家の持つ「能力」・「アウトプット」が民主主義正統性の一つの鍵となる現在において、そのアウトプットの責任を問うアカウンタビリティの重要性は、高まっていると考えられる。
- (12) また経済的制度の側面からも、その「調整」概念の不在を指摘される (Hall/Soskice 2001)。イギリスは、その経済的制度がハイパーキーと競争を軸とする「自由主義的市場経済」であり、企業間など組織間の調整がその軸となる「調整的市場経済」と対置される。

【参考文献】

- 網谷龍介 (二〇〇二) 「ヨーロッパにおけるガヴァナンスの生成と民主政の困難」『神戸法学雑誌』、第五一卷第四号。
- Aucoin, P. and Heintzman, R. (2000) "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", in Peters/Sa-  
voie, eds. (2000).
- AC Audit Commission (1998) *A Fruitful Partnership*.
- Blumer, S. et al. (2002) *British Devolution and European Policy-Making*, Palgrave.
- Bevir, M. and Rhodes, R. (2003) *Interpreting British Governance*, Routledge.
- Cm4310 (1999) *Modernising Government*, The Stationary Office.
- Clarence, E. and Painter, C. (1998) "Public Services under New Labour: Collaborative Discourses and Local Networking", *Public Policy and Administration*, Vol.13, No.3.
- Clarke, J., Gewirtz, S. and McLaughlin, E. eds. (2000) *New Managerialism, New Welfare?*, Sage.
- Clarke, J. and Glendinning, C. (2002) "Partnership and the Remaking of Welfare Governance", in Glendinning/Powell/Rummary eds. (2002).
- Clarke, K. and Rummary, K. (2002) "Partnership at the Front Line : the WellFamily Service and Primary Care", in Glendinning/Powell/

- Rummary eds. (2002).
- Davis, J. S. (2002) "Regeneration Partnerships under New Labour : A Case of Creeping Centralisation", in Glendinning/Powell/Rummary eds. (2002).
- DETR : Department of the Environment, Transport and the Regions (1998) *Modern Local Government : In Touch with the People*.
- DoH : Department of Health (1997) *The New NHS, The Stationary Office*.
- (2000) *The NHS Plan*, The Stationary Office.
- Exworthy, M., Powell, M. and Mohan, J. (1999) "The NHS : Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network? ", *Public Money & Management*, October-November.
- Flynn, N. (1997) *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf.
- Gamble, A. (1988) *The Free Economy and the Strong State*, Macmillan (小笠原欣幸訳『自由経済と強い国家』みすず書房、一九九〇年)。
- Glendinning, C., Powell, M. and Rummary, K. eds. (2002) *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Policy Press.
- 後藤玲子 (二〇〇二) 『正義の経済哲学』東洋経済新報社。
- Habermas, J. (1992) Faktizität und Geltung, Shurkamp (河上倫逸他訳『事実性と妥当性』上、下、未来社、二〇〇二・三年)。
- Hall, P. A. (2002) "Great Britain : The Role of Government and the Distribution of Social Capital", in Putnam, R. D. ed. *Democracy in Flux*, Oxford University Press.
- Hall, P. A. and Soskice, D. ed. (2001) *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Ham, C. (1999) *Health Policy in Britain*, 4th ed., Palgrave.
- Hirst, P. (1997) *From Statism to Pluralism*, UCL Press.
- (2000) "Democracy and Governance", Pierre ed. (2000a).

- Hudson, B. (1999) "Dismantling the Berlin Wall : Developments at the Health-Social Care Interface, in Dean, H. and Woods, R. eds., *Social Policy Review 11*, SPA.
- 飯島昇蔵 (二〇〇一) 『社会契約』 東京大学出版会。
- 伊藤恭彦 (二〇〇二) 『多元的世界の政治哲学』 有斐閣。
- Kelly, J. (2003) "The Audit Commission : Guiding, Steering and Regulating Local Government", *Public Administration*, Vol.81, No.3.
- Kickert, W. (1993) "Autopoiesis and the Science of (Public) Administration", *Organisation Studies*, 14.
- Kickert, W. and Koppenjan, J.F.M. (1997) "Public Management and Network Management : An Overview", in Kickert/Klijin/Koppenjan eds. (1997).
- Kickert, W., Klijin, E.-H. and Koppenjan, J.F.M. eds. (1997) *Managing Complex Networks*, Sage.
- (1997) "Managing Networks in the Public Sector : Findings and Reflections", in Kickert/Klijin/Koppenjan eds. (1997).
- Klein, R. (1995) *The New Politics of National Health Service*, 3rd ed., Longman.
- (1996) "Self-inventing Institutions : Institutional Design and the U.K. Welfare State", in Goodin, R.E.ed., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press.
- 近藤康史 (二〇〇一) 『左派の挑戦——理論的刷新からニュー・レイバーへ』 木鐸社。
- (二〇〇二) 『現代イギリス福祉国家の変容に関する研究・序説 (一)』 (三・完) 『筑波法政』 第三二―三五号。
- Kooiman, J. (2000) "Societal Governance", Pierre ed. (2000a).
- Labour Party (1997) *New Labour : Because Britain Deserves Better*.
- (2001) *Ambitions for Britain*.
- Light, D.W. (1997) "From Managed Competition to Managed Cooperation : Theory and Lessons from the British Experience", *The Milbank Quarterly*, Vol.75, No.3.



- Ling, T. (2000) "Unpacking Partnership", in Clarke/Gewirtz/McLaughlin eds. (2000).
- Marks, G. et al. (1996) *Governance in the European Union*, Sage.
- 中邨章 (二〇〇三) 『自治体主権のシナリオ：ガバナンス・NPM・市民社会』吉書房。
- Newman, J. (2000) "Beyond the New Public Management? Modernising Public Services", in Clarke/Gewirtz/McLaughlin eds. (2000).
- (2001) *Modernising Governance : New Labour, Policy and Society*, Sage.
- Nye, J., Zeilkow, P. and King, D. eds. (1997) *Why people don't trust Government*, Harvard University Press. (嶋本恵美訳『なぜ政府は信頼されないのか』英知出版、二〇〇二年)。
- 小川有美 (二〇〇三) 「ヨーロッパ化と政治的正統性の行方」日本比較政治学会編『EUのなかの国民国家』早稲田大学出版部。
- Peters, B.G. (2001) "Globalization, Institutions, and Governance", in Peters/Savoie (2000).
- Peters, B.G. and Savoie, D.J. eds. (2000) *Governance in the twenty-first century*, McGill-Queen's University Press.
- Pharr, S. and Putnam, R. eds. (2000) *Disaffected Democracies*, Princeton University Press.
- Pierre, J. ed (2000a) *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000b) "Introduction : Understanding Governance", Pierre ed.(2000a).
- Pierre, J. and Peters, B. (2000) *Governance, Politics and the State*, Macmillan.
- Powell, M.(1999a) "New Labour and the 'third way' in the British NHS", *International Journal of Health Services*, 29.
- Powell, M. and Exworthy, M. (2002) "Partnership, Quasi-Network and Social Policy", in Glendinning/Powell/Rummary eds. (2002).
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義』NIT出版、二〇〇一年)。
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Harvard University Press. (矢島鈞次監訳『正義論』紀伊国屋書店、一九七九年)。
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press.
- (2000a) "Governance and Public Administration", Pierre ed. (2000a).

- (2000b) "New Labour's Civil Service", *Political Quarterly*, Vol.71, No.2.
- ed. (2000c) *Transforming British Government vol. 1 : Changing Institutions*, Macmillan.
- ed. (2000d) *Transforming British Government vol. 2 : Changing Roles and Relationships*, Macmillan.
- Richards, D. and Smith, M. (2002) *Governance and Public Policy in United Kingdom*, Oxford University Press.
- 力久昌幸 (二〇〇三) 『ユーロとイギリス』木鐸社。
- Rothstein, B. (1998) *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press.
- Rummery, K. (2002) "Towards a Theory of Welfare Partnership", in Glendinning/Powell/Rummery (2002).
- Scharpf, F.W. (2000) "Interdependence and Democratic Legitimation", in Pharr/Putnam eds. (2000).
- Schmidt, V.A. (2000) "Values and Discourse in the Politics of Adjustment", in Scharpf, F.W. and Schmidt, V.A.eds, *Welfare and Work in the Open Economy Volume 1 : From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press.
- (2001) *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press.
- 塩野谷祐一 (二〇〇一) 『経済と倫理』東京大学出版会。
- 武智秀之編著 (二〇〇三) 『福祉国家のガヴァナンス』ミネルヴァ書房。
- 田村哲樹 (二〇〇〇～一) 「現代民主主義理論における分岐とその後—制御概念のアクチュアリティ (一)～(三・完)」『名古屋大学法政論集』第一八五・一八六・一八八号。
- Thomas, P.G. (1998) "The Changing Nature of Accountability", in Peters, B.G. and Savoie, D.J.eds, *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms*, McGill-Queen's University Press.
- 山口定 (一九八九) 『政治体制』東京大学出版会。
- ※本論文は、平成一五年度筑波大学「学内プロジェクト奨励研究」、および筑波大学「比較市民社会・国家・文化」特別プロジェクトの成果の一部をなすものである。